

核恐怖主义与奥巴马政府核战略*

姜振飞

内容提要: 基于国际核安全环境的变化和对核恐怖主义威胁的认知, 同时为了提升美国在核军控领域的制度和话语霸权, 也为了干涉其他国家内政、服务其全球和地区战略, 奥巴马政府大大提升了反核恐怖主义政策在美国核战略中的地位。鉴于这一政策为美国在核军控领域制度和话语霸权服务的狭隘性质, 它不可避免地存在以下缺陷: 反核恐怖主义政策因果关系颠倒; 反核恐怖主义政策的目标指向存在一定失误; 美国核政策自身存在矛盾。正是由于存在着上述缺陷, 决定了奥巴马政府反核恐怖主义政策必然会对国际反核恐怖主义努力产生双重影响。

关键词: 奥巴马政府 反核恐怖主义政策 核军控 美国核战略

作者简介: 姜振飞, 浙江大学公共管理学政治学系副教授

奥巴马政府上台后, 美国的核战略经历了新一轮调整。在这一轮调整中, 引人注目的一个方面是反核恐怖主义政策在美国核战略中的地位得到了大幅提升。鉴于奥巴马政府反核恐怖主义政策在其新核战略中的重要地位及其对国际反核恐怖主义努力的重要影响, 对这一问题进行探讨有着重要的现实意义。

反核恐怖主义在美国核战略中地位的提升

奥巴马政府上台后, 确立了“核扩散和核恐怖主义是危险的”这一原

* 本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目“美国小布什政府与奥巴马政府核战略比较研究”的成果(项目编号: 10YJACJW007)。

则。2010年4月13日，奥巴马在美国华盛顿召开的核安全峰会开幕式上发表讲话指出：“‘基地’组织等恐怖主义网络企图获取制造核武器的材料，他们一旦得逞，毫无疑问会使用这种武器。如果他们这么做，将给世界带来巨大灾难，造成生命的巨大损失，并使世界和平与稳定遭受重大打击。”¹ 同时，布什主义的失败，核威胁的强化，美国国会两党在应对核威胁问题上共识的逐渐提升，以及对核裁军的国际认同上升等因素，也为奥巴马政府调整美国核战略提供了独特机遇。² 在此背景下，奥巴马政府着手对美国核战略进行较大幅度的调整。2009年4月5日，奥巴马在捷克首都布拉格发出了建立“无核武器世界”的核军控倡议。4月6日，奥巴马政府公布了冷战结束以来美国的第3份《核态势评估报告》。4月12~13日，奥巴马政府在华盛顿主持召开了有47国首脑参加的国际核安全峰会。这些都意味着美国核战略经历了新一轮的调整。这次调整的一个重要方面就是反核恐怖主义政策在美国核战略中地位的提升。这也与奥巴马政府核战略调整所遵循的两个关键原则有关：核恐怖主义对美国的威胁要比有核国对美国的核打击更严重；世界范围内核武器的日常维护和部署使得核恐怖主义有发生的可能。”

反核恐怖主义在美国核战略中地位的提升表现在以下几个方面：首先，反核恐怖主义成为美国核战略的一项核心内容。奥巴马政府出台的一系列战略文件阐述了反核恐怖主义在美国核战略中的核心地位。如，2010年5月发布的《美国国家安全战略报告》指出：“在美国人民所面临的威胁中，没有比恐怖主义分子用核武器对美国发动袭击更为严重的了。恐怖主义分子正致力于购买、制造或是偷窃核武器。这就是我们把防止核扩散作为国家安全战略最优先目标的原因。”³ 美国2010年《核态势评估报告》的一个显著特点体现在美国的新核战略对核恐怖主义的重视上。该报告指出：“作为我们无

¹ The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the Opening Plenary Session of the Nuclear Security Summit”, April 13, 2010 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-opening-plenary-session-nuclear-security-summit>

² Joseph Cirincione, “U. S. Nuclear Policy: The Open Window for Transformation”, *Harvard International Review*, Spring, 2009, pp 42-43

³ Micah Zenko and Michael Levi, “Three Steps to Reducing Nuclear Terrorism”, January 25, 2010 <http://www.csmnitor.com/Commentary/Opinion/2010/0125/Three-steps-to-reducing-nuclear-terrorism>

⁴ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p 23

核努力的一个重要组成部分，美国应在重建和强化全球核不扩散机制的国际努力中担当领导。”2010年的《核态势评估报告》第一次把这一努力置于美国核议程的优先地位。¹ 美国2010年《防务评估报告》也指出：“‘基地’组织和其他恐怖分子网络表现出了对使用大规模杀伤性武器的极大兴趣，阻止此类武器的使用和扩散是一项国家级的优先任务。”²

奥巴马及美国其他政府高级官员也在一系列有关美国核战略的阐述中强调了反核恐怖主义在美国核战略中的重要地位。2009年5月19日，奥巴马在与亨利·基辛格等四人会晤后就美国核不扩散政策发表谈话指出：“我们将把采取具体的、可测算和可验证的步骤降低和消除核武器所带来的危险作为我们核战略的最优先方面之一。”³ 2010年4月6日，奥巴马就美国《核态势评估报告》的出台发表声明指出：“现在，防止核扩散和核恐怖主义第一次成为美国核议程的最优先关注议题。”⁴ 奥巴马在2010年核安全峰会开幕式上发表讲话指出：“核恐怖主义构成对全球安全和我们的共同安全最重大威胁之一。正是这个原因，一年前的今天，我在布拉格呼吁国际社会用四年时间确保世界各地所有易散失的核材料的安全。这是美国正在寻求的、包括削减我们的核库存和制止核扩散在内的、更广泛和更全面的议程的一个组成部分。”⁵ 美国政府其他官员也就反核恐怖主义问题进行了类似阐述。早在2010年《核态势评估报告》公布之前，美国国防部就有高级官员指出：“奥巴马政府尚未公布的核武器政策评估将第一次把阻止核恐怖主义分子作为美国战略核计划的中心目的。”⁶ 美国国防部长盖茨表示：“美国核战略把核扩

¹ The White House, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p 6

² U. S Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p 34

³ “Barack Obama Remarks Following a Meeting on the United States Nonproliferation Policy”, Daily Compilation of Presidential Documents, May 19, 2009, pp 12

⁴ “Statement by President Obama on the Release of the Nuclear Posture Review”, April 6, 2010 <http://geneva.usmission.gov/2010/04/06/statement-by-president-obama-on-the-release-of-nuclear-posture-review/>

⁵ The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the Opening Plenary Session of the Nuclear Security Summit”, April 13, 2010 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-opening-plenary-session-nuclear-security-summit>

⁶ Thom Shanker and Eric Smit, “In Shift, U. S. to Make Stopping Nuclear Terror Key Aim”, *The New York Times*, Dec 19, 2009, p 9

散和核恐怖主义作为其核心是适当的，这的确与以前美国的核政策截然不同。”¹ 美国副总统拜登则指出：“核扩散是美国面临的巨大威胁，这是奥巴马总统 2009 年 4 月在布拉格提出一个全面议程来阻止核扩散和追求无核世界的原因。”²

反核恐怖主义在美国核战略中地位的提升还表现在奥巴马政府把防止核恐怖主义作为其核外交政策的最优先任务之一，并推动反核恐怖主义方面的国际多边合作。2009 年 4 月 5 日，奥巴马在阐述美国新政府在核安全问题上的立场时表示，美国政府计划在一年内主持召开关于世界核安全的全球峰会。”³ 2009 年 7 月 16 日，奥巴马在给“应对核恐怖主义全球倡议 2009 年全体会议”的信中指出：只有我们作为伙伴共同努力，防止核材料和核技术的被偷窃、转让和滥用；共同努力探测核材料的非法走私；对可能的核恐怖主义分子予以回应、调查和检举，才能成功应对这一威胁。⁴ 2009 年 7 月，在意大利举行的八国集团首脑会议上，奥巴马正式宣布了他在 2010 年召开全球核安全峰会的计划。⁵

2010 年 4 月 12~13 日，在美国华盛顿特区召开了有 40 多个国家政府首脑和几个国际组织代表参加的核安全峰会。奥巴马在峰会的记者招待会上说：“我们认为，即使履行了我们的国家责任，各国也无法独自应对核恐怖主义威胁。因此，我们致力于执行一个持续的国际合作计划，并呼吁其他国家的加入。有必要加强各国间已有的制度和伙伴关系，并使其更为有效。这些制度和伙伴关系包括联合国、国际原子能机构、强化核安全的多边伙伴关系，防止核走私，以及帮助某些国家加强核材料保护的力度。”⁶ 多边主义构

¹ Anne Flaherty and Robert Burns, “Obama Calls Nuke Terrorism the Top Threat to US” . <http://www.wggb.com/Global/story.asp?S=12266711>

² Joe Biden, “The President’s Nuclear Vision”, *Wall Street Journal*, Jan. 29, 2010, p 15

³ “Remarks of President Barack Obama”, April 5, 2009 <http://prague.usembassy.gov/obama.html>

⁴ “Obama Supports Initiative Combating Nuclear Terrorism”, Remarks at the 2009 Plenary Meeting of the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, The Hague, Netherlands, June 16, 2009 <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/June/20090630111842xjsnommis07028009.html> 30

⁵ “Obama Plans Nuclear Security Summit”. http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20090709_6777.php

⁶ Press Conference by the President at the Nuclear Security Summit, Washington D C <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-conference-president-nuclear-security-summit>

成奥巴马政府反核恐怖主义外交的突出特征。美国之所以用多边主义方式应对核恐怖主义，一是因为美国软硬实力的下降；二是为了降低美国的反核恐怖主义成本，使其他国家与美国共担责任；三是为了使其他国家在反核恐怖主义方面接受美国领导，使美国继续掌控核军控领域的主导权；四是吸取了布什政府单边主义的教训，避免使美国在核军控领域的主导地位进一步遭到削弱。

在反核恐怖主义在美国核战略中地位提升的过程中，奥巴马政府反核恐怖主义政策呈现出如下几个特点。

1. 核恐怖主义和核扩散被奥巴马政府视为美国国家安全的同等威胁。在美国核战略文件和美国领导人有关美国核战略的阐述中，核扩散和核恐怖主义通常都是处于同等地位而被相提而论。美国 2010 年《核态势评估报告》提出：“整个美国政府都要把应对核恐怖主义分子作为与美国应对大国核打击或新出现的美国核对手相同的任务——而不管恐怖主义分子装备的是原始核弹、偷来的核弹头或是美国敌对国家秘密提供的核装置。”¹ 奥巴马就美国《核态势评估报告》的出台发表的声明也指出：“2010 年核态势评估认识到，对美国和国际安全构成最大威胁的不再是国家间的核战争，而是核恐怖主义和更多无核国家核开发所引发的核扩散。”² 规划美国外交政策蓝图的“奥巴马一拜登计划”也指出：“美国人民面临的重大风险是恐怖主义分子使用核武器袭击美国和核武器扩散到危险政权手中。”³

2. 将核恐怖主义对美国国家安全的威胁与对国际安全的威胁融合起来，从而把美国安全与全球安全结合在一起。2010 年 4 月 10 日，奥巴马在美俄新《削减战略武器条约》签字仪式上发表讲话指出：“力争实现无核世界目标，加强全球防核扩散体制，使美国和世界更安全、更有保障。……核武器不只是美国和俄罗斯的问题——他们威胁到所有国家的共同安全。恐怖分子手中的核武器对从莫斯科到纽约、从欧洲各城市到南亚各地的人民都构成危

¹ Thom Shanker and Eric Scmitt, “In Shift, U. S to Make Stopping Nuclear Terror Key Aim”.

² “Statement by President Obama on the Release of the Nuclear Posture Review”, April 6, 2010 <http://geneva.usmission.gov/2010/04/06/statement-by-president-obama-on-the-release-of-nuclear-posture-review/>

³ *The Obama-Biden Plan* http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda/

险。”¹ 奥巴马政府把核恐怖主义对美国国家安全的威胁与对国际安全的威胁融合起来，并通过美国反核恐怖主义政策把美国国家安全与国际安全联系起来。这样就既可以模糊核恐怖主义所针对的主要目标，又可以使美国反核恐怖主义努力获得道义优势，从而为美国区别性地对待不同的无核国家并干涉其内政找到了借口。这样，反核恐怖主义就成了美国维护其国际警察地位的一种工具。

3. 将反核恐怖主义政策与美国其他核军控政策结合起来。奥巴马政府核军控政策是一个整体，其他核军控政策的出台是为了争取国际社会对美国反核恐怖主义政策的支持。美国决策者所面临的一个挑战是：在构建预防核恐怖主义新机制的同时，还要稳定长期控制核武器的威慑基础。新的核不扩散机制必须包括以下要素：重新调整大国关系特别是美俄关系；确保由于不断增长的能源需求和对气候变化的担忧而迅速扩充的大规模民用核能工业的安全；在即时通讯时代阻止核技术的扩散；在美国军事力量占主导的情况下支撑核国家与无核国家之间达成的协议；重新思考核威慑和相互确保摧毁军事政策；遏制恐怖主义组织的发展。奥巴马认识到了这些要素之间的联系，并把核不扩散作为其外会议程的最优先关注点。²

2009年9月23日，奥巴马在联合国大会的发言中勾画了“寻求无核武器世界目标的一个全面的议程表”。这个议程表把核不扩散和核裁军结合在一起，使之成为美国外交政策的一个单一支柱。奥巴马曾表示：“为了超越过时的冷战思维，集中应对21世纪所面临的核危险，我们的核态势评估减少了核武器在我们核战略中的地位和数量。所有这些努力都是相互联系的。”³ 美国把核裁军和不扩散的相互结合作为美国安全政策的重点，其逻辑基础在于：美国所面临的最大威胁是核恐怖主义，而防止核恐怖主义最好的办法是防止核武器的扩散，以减少其落入恐怖分子手中的风险。因此，美国必须尽最大努力防扩散，这就要求美国通过“榜样”的作用来领导世界各国进行核裁军。

¹ “Remarks by President Obama at New START Treaty Signing Ceremony”, Prague Castle, Prague, Czech Republic, April 10, 2010.

² James Kitfield, “Obama’s Nuclear Gambit”, *National Journal*, April 16, 2010, p 1

³ Barack Obama’s UN General Assembly Speech in Full, Remarks by Barack Obama at the UN General Assembly as Prepared for Delivery. <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/23/barack-obama-ur-speech>

奥巴马政府提升核恐怖主义在美国核战略中地位的动因

冷战结束后，美国对来自其他国家（主要是俄罗斯和中国）核攻击的威胁感在持续下降，而应对所谓的“无赖”国家和恐怖主义势力对美国国家安全所构成的“不对称威胁”在美国国家安全战略中的地位则不断提升。1997年5月发表的美国《国家安全战略报告》首次提到，美国面临着严重的“不对称威胁”的直接挑战。美国所谓的“不对称威胁”，是指那些绝对军事实力与美国极不相称的国家或势力利用非常规手段给美国带来的巨大危险，诸如恐怖主义、核武器和生化武器、信息战和环境破坏等。其中，“无赖”国家和恐怖主义势力所构成的核扩散威胁在美国国家安全战略中开始占据越来越重要的地位。

九一一事件发生后，核武器和核材料落入恐怖主义分子手中的可能性大增，布什政府对核扩散威胁的认知也发生了巨大变化。美国开始把核恐怖主义和核扩散视为比中俄等大国对其发动核攻击更可能发生的首要 and 直接的威胁。2002年1月30日，美国中央情报局呈交给国会的调查报告认为，大规模杀伤性武器被恐怖分子使用的可能性越来越大。¹ 2002年2月，美国中情局在其所公布的关于核扩散问题的报告中又指出：“恐怖主义分子使用核材料所构成的威胁日益严重，特别是在九一一事件发生之后，”报告还提到了本·拉登1988年发表的关于获得WMD是“宗教职责”的论调。² 美国一些武器专家也认为，未来10年里，恐怖主义组织将拥有足够的裂变材料来制造一枚核弹。”2002年9月20日，美国白宫公布的《国家安全战略》报告也明确指出：“我们所面临的严重威胁是激进主义和技术的结合，如果恐怖分子掌握了大规模杀伤性武器，将对美国的国家安全造成极其严重的威

¹ <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck>

² Elisa D. Harris, “Chemical and Biological Weapons—Prospects and Priorities after September 11”, *Brookings Review*, Summer 2002, p. 25

» “Remarks of Senator Barack Obama about America’s Nuclear Non-Proliferation Policy”. http://obama.senate.gov/speech/050526_remarks_of_senator_barack_obama_about_americas_nuclear_non_proliferation_policy/index.html

胁。”¹

奥巴马政府上台后，美国终于在其核战略中把反核恐怖主义置于应对俄罗斯或中国对美国的可能的核攻击之上。当然，冷战后克林顿政府和布什政府也很重视核恐怖主义威胁，布什政府还出台了“扩散安全倡议”和“抗击大规模杀伤性武器战略”等与反核恐怖主义相关的战略文件，但他们都没有像奥巴马政府这样把反核恐怖主义提到美国核战略的核心。奥巴马政府这样做，根植于其对美国国家安全战略的重新界定。

具体而言，奥巴马政府提升反核恐怖主义在美国核战略中地位的动因在于：

首先，出于提升美国在核军控领域制度和话语霸权的战略需要。制度和话语霸权是美国全球霸权的两个重要方面。早在冷战时期，为了主导国际秩序，美国就主导或主动参与了国际制度的构建。对于作为国际制度重要组成部分的核不扩散机制的构建，美国更是注意发挥其影响力。从冷战时期一直到奥巴马政府上台前，美国利用其在核军控领域的制度和话语霸权，提出了一系列有关核军控的原则、规则和规范等。随着人们对核扩散威胁认知的深化，这些原则、规则和规范等以不同的方式为国际社会所认同和接受，从而使核不扩散机制在很大程度上受到了美国的影响。

奥巴马政府上台后，美国核外交政策所面临的一个首要任务就是要改变布什政府因忽视核军控导致美国在此领域的形象和影响力下降的现实，重新确立起美国在国际核军控领域的主导地位。因此，奥巴马政府提出一系列核军控倡议，并推动国际社会达成一系列的核军控协议，确立了核不扩散规范，从而继续以控制核军控领域话语权的方式来维护和巩固美国在此领域的制度霸权。奥巴马曾在2009年指出：“像朝鲜和伊朗这样的国家正在开发核能力，南亚次大陆拥有巨大核武库的印度和巴基斯坦持续发生冲突，基地组织正努力获取核材料，在这样的时代，美国尤其要在应对核扩散和反核恐怖主义方面取得领导权。”²他还指出：“没有比核恐怖主义更为严重的危险了，国际社会也没有比应对这一威胁更急迫的任务了。应对核恐怖主义全球倡议

¹ The National Security Strategy of the United States of America <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

² “Barack Obama Remarks Following a Meeting on the United States Nonproliferation Policy”, pp 1-2.

应该成为一个持久的国际制度。”¹

在奥巴马政府着力构建国际核军控领域制度霸权的过程中，鉴于近年来核恐怖主义威胁的凸显，反核恐怖主义无疑成了奥巴马政府夺取核军控领域制度霸权一个重要方面。为了消除核恐怖主义，奥巴马提出了一系列倡议，包括：（1）四年内（到2013年）确保所有核材料的安全和终止核走私；（2）使“防护散安全倡议”制度化；（3）召开有安理会常任理事国和其他主要国家参加的核安全峰会，以使他们认同预防核恐怖主义，同时推进这一峰会的机制化；（4）通过强硬的直接外交阻止伊朗和朝鲜的核计划；（5）从权力、人员配备和信息等方面加强国际原子能机构的功能；（6）设立无核世界目标；（7）寻求美俄等国核武库的真正且可验证的裁减；（8）任命一位国家安全副顾问来协调美国的相关计划；（9）加强美国国务院、国防部和能源部在降低核风险领域的工作；（10）达成一项结束用于核武器目的的核材料生产的可验证条约，并在这一全球努力中担任领导。²

奥巴马政府的上述倡议和举措凸显了美国在核军控领域的制度霸权。美国召开核安全峰会，开展多边核安全问题磋商可能会引发新一轮的全球核裁军运动或者浪潮，从而把有条件参与这个运动的国家全部纳入其中，按照美国的指挥棒去进行核裁军、核军控，进行各种各样的谈判，进而使美国占据新一轮核秩序的制高点。可以说，在反核恐怖主义领域加强美国主导的制度构建是其全球领导地位和制度霸权一种惯性使然，是其夺取软实力霸权的一种手段。

其次，核恐怖主义在奥巴马政府核战略中地位提升，也是出于美国干涉其他国家内政、服务其全球和地区战略的现实需要。随着九一一恐怖袭击的发生，全球反恐成为美国国家安全战略的新内容。在这一背景下，布什政府把美国国家安全和国际安全、中东地区安全结合起来，先后发动了阿富汗和伊拉克两场战争。奥巴马把这一政策又向前推进了一步，把美国国家安全与应对核恐怖主义这一最严重的非对称威胁结合起来，这样就使美国国家安全与全球安全等同起来，并成为中东地区安全的中心。通过把美国国家安全与全球安全和中东地区安全相结合，奥巴马政府旨在重新界定美国在世界上的

¹ “Obama Supports Initiative Combating Nuclear Terrorism”.

² Radek M. Gadek, “Obama’s Initiative to Prevent Nuclear Terrorism”. <http://criminaljusticeonlineblog.com/archives/obamas-initiative-to-prevent-nuclear-terrorism/>

霸权角色。这一政策与布什政府的单边主义政策是一致的，而与奥巴马的“求变”政策明显矛盾。¹ 这也说明了为什么美国努力说服其他国家在对抗所谓的核恐怖主义时接受美国的领导，因为这会使美国的反核恐怖主义举措具有国际合法性，而在布什总统时期，美国失去了这一合法性。

再次，通过把反核恐怖主义作为美国核战略的主题，美国就可以对全球安全所面临的威胁做出更广义的阐释，从而赋予了自己干涉别国内政的权利。在这种背景下，核恐怖主义威胁被美国人为地放大了，成为了奥巴马政府实现其全球目标的工具。美国不断强调其在反核恐怖主义努力中的领导作用。美国2010年的《核态势评估报告》就是一个例子。奥巴马政府对“核恐怖主义”主题的强调与全球和中东核裁军、排除其他国家核能利用密切联系在一起。同时，若能引导公众把注意力集中到核恐怖主义上，也将降低他们对核裁军及在该问题上所承担责任的注意。核裁军、不扩散和和平利用原子能是《不扩散核武器条约》的三个支柱。比起其他两项，美国之所以一直对不扩散更感兴趣，只是因为它提供了美国限制其他国家核能开发和防止他们关注完全核裁军的一个手段。

总之，奥巴马反核恐怖主义政策存在两个方面，一个是显性的，一个是隐性的。显性的一面是特别要从阿拉伯和更广义的穆斯林“恐怖主义分子”的威胁中“保证美国的国家安全”；而隐性的一面则是要利用九一一悲剧为合法借口，向波斯湾和中亚地区投射军力，从而拓展美国的霸权。美国的目标在于确立美国在中东和中亚这两个世界富含油气的地区的控制，以保证美国在全球的主导地位。

最后，核恐怖主义在奥巴马政府核战略中地位的提升也是基于国际核安全环境的变化和奥巴马政府对核恐怖主义威胁的认知。由于美国的核武器和常规军事力量占据绝对优势，目前世界任何国家或非国家行为体都不可能构成对美国的现实威胁。这就导致一些与美国有矛盾的国家或非国家行为体越来越重视核武器这一终极武器在对付美国方面的不对称作用，也导致世界出现了更多的核角色。

正是意识到了核恐怖主义的危险性及其对美国国家利益的挑战，奥巴马政府才越来越强调核恐怖主义对美国国家安全所构成的威胁，呼吁应立即采

¹ Kayhan Barzegar, “Nuclear Terrorism, Iran and the NPR”, April 26, 2010 http://www.worldbulletin.net/news_detail.php?id=57644

取措施防止核武器落入国际恐怖主义组织或“无赖国家”手里的极端重要性。早在2005年5月26日，奥巴马就美国核不扩散政策发表讲话指出，“在防止核武器落入国际恐怖主义组织或无赖国家手里方面，我们正与时间赛跑”。¹ 奥巴马在2009年核安全峰会全体会议开幕式上发表讲话指出：“在冷战结束20年后，我们面对历史的无情讽刺——国家之间发生核对抗的风险下降了，但核攻击的危险却上升了。可能被出售、盗窃和制成核武器的核材料存在于数十个国家。哪怕是最少量的钚都有可能造成数十万无辜者的伤亡。”² 奥巴马政府把防止核材料扩散作为其反核恐怖主义的主要举措，一定程度上也是出于避免核扩散到更多国际行为体手中，从而对美国的世界主导地位形成挑战。

奥巴马政府反核恐怖主义政策的不足及其影响

鉴于奥巴马政府反核恐怖主义政策为美国全球战略和其在核军控领域制度霸权服务的狭隘实质，它不可避免存在不足之处。例如，由其主导的核安全峰会就存在以下问题：（1）峰会议题过于狭窄。峰会关注重点有待转移，引起核扩散诱因仍然存在。（2）峰会成员没有包括作为重要当事方的“无赖”国家。（3）峰会议题本末倒置。峰会通过的文件只是要加强核安全，要采取措施防止核材料扩散和核恐怖主义的发生，而没有从根本上讨论产生这些问题的根源所在。”（4）峰会重点在于宣传口号而不是行动。（5）峰会的美国色彩过浓，体现在美国根据其意愿和国家安全需要主导峰会的议程、目标。

具体来说，奥巴马政府反核恐怖主义政策的不足主要在于：

1. 政策因果关系颠倒。奥巴马政府所有的反核恐怖主义努力都集中在应

¹ “America’s Nuclear Non proliferation Policy Topic: Foreign Policy & Defense”, May 26, 2005 <http://obamaspeeches.com/017-America's-Nuclear-Non-Proliferation-Policy-Remarks-Obama-Speech.htm>

² The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the Opening Plenary Session of the Nuclear Security Summit”.

» 此次峰会通过的《华盛顿核安全峰会工作计划》内容，参见 <http://military.people.com.cn/GB/1077/52985/11360755.html>

对恐怖主义产生的影响而不是清除其产生的根源方面。¹ 核恐怖主义产生的根本原因，一是在于美国的一些失当的对外政策；二是恐怖主义组织和美国实力不对称，而谋求核武器则是其对付美国的不对称手段。目前奥巴马政府所出台的反核恐怖主义政策的主要目标在于防止核武器落入恐怖主义组织手中，或是防止一些美国所谓的“无赖”国家对外输出核技术。这些政策实际上只是要应付核恐怖主义出现的这个“果”，而没有采取措施去根除核恐怖主义产生的“因”。

同时，美国将其反核恐怖主义政策的主要目标定为“无赖”国家，这实际上也是在错误的地方寻找核材料。因为核恐怖主义不大可能由某个国家发动，它主要来自于恐怖主义运作的巨大网络，而与国家联系不大。恐怖主义分子也不大可能从“无赖国家”手里获得核材料。朝鲜、伊朗等国家也不大可能故意把核武器提供给某一恐怖主义组织。可以这样说，一个有核武器的国家把它的最有力武器提供给恐怖主义分子不仅不理智，而且这一武器还有可能反过来威胁到提供这一武器的国家本身。因为受核恐怖主义袭击的国家将会对提供核武器的国家进行猛烈的反击，这一预期也促使有核武器国家不敢轻易把其核武器提供给恐怖主义分子。² 这意味着像基地组织这样的集团获得核材料的最有可能的途径是非法购买或是偷窃。恐怖分子将不得不为获取高浓缩铀付出金钱方面的代价，这将是十分昂贵的，即使核材料是偷的，不是买的。为此，恐怖分子的资金来源可能包括：从非法贩毒、军火或人口贩卖活动中获取的利润；对合法公司的间接投资收益；对官员的贿赂或敲诈所获取的红利；其他犯罪活动和腐败中的收益。”

总之，核恐怖主义离不开全球非法经济。恐怖主义分子更可能偷取或在不断增长的全球黑市上获得核材料。要想阻止这种情况的发生，美国及其盟国将不得不彻底改变反扩散思想。例如，美国不扩散重心应该从“无赖国家”转向那些对非法活动无法进行有效防范的国家。

2. 奥巴马政府反核恐怖主义政策的目标指向存在一定的失误。本来伊

¹ Jack A. Smith, “Terrorism: Cause and Effect”, May 29, 2010 <http://dissidentvoice.org/2010/05/terrorism-cause-and-effect/>

² Ashton Carter, Michael May and William Perry, “The Day After: Following a Nuclear Blast in a U. S. City”, *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Autumn 2007, pp. 19-32.

» Michael Kraig, “Nuclear Network Theory”, October 30, 2009 http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/10/28/nuclear_network_theory

朗和朝鲜与恐怖主义组织并没有联系，他们也没有理由或有必要向恐怖主义组织输出核技术。并且，这两个国家也都是各自地区内有一定影响力的国家，美国在应对核恐怖主义方面应该还需要他们的帮助或配合。此外，朝鲜核问题和伊朗核问题的根本原因在于美国对这两个国家的敌视政策和他们在安全方面与其他国家的不平等。考虑到一个国家对美国发动核袭击或是提供核武器给恐怖主义组织而导致它所面临的危险，美国今天所面临的最大的威胁就是非国家行为体偷窃一件核武器或是必要的核材料制造一件核武器。

但奥巴马政府反核恐怖主义政策仍然存在严重的“双重”标准和意识形态色彩。奥巴马政府上台后，继承了布什政府对伊朗和朝鲜的“胡萝卜”加“大棒”政策，一方面表示要和他们进行直接对话，另一方面又不断单独或是推动国际社会对这两个国家进行共同制裁，反核恐怖主义政策也成了美国对朝鲜和伊朗等施加压力的工具。麦克阿瑟基金会主席罗伯特·格鲁奇 (Robert Gallucci) 在核安全峰会上曾说：“核武器落在伊朗或朝鲜手里将是个严重威胁，更严重的是这两国政府可能会将核材料甚至是核武器转让给一个恐怖主义集团。”¹ 奥巴马曾在 2010 年发表讲话指出：“美国对《不扩散核武器条约》承诺是我国安全战略的一个基石。拒绝履行义务的国家将受到孤立并失去加入国际体系所带来的机会。这包括追究违反规则的国家的责任。正是出于这个原因，美国和俄罗斯同其他国家采取一致立场，坚决要求伊朗伊斯兰共和国承担一贯不履行义务的后果。我们将在联合国安理会为通过对伊朗实行严厉制裁而共同努力。”² 美国 2010 年《核态势评估报告》虽然声称美国不使用核武器对付无核国家，但将伊朗和朝鲜排除在外。在伊朗个案上，这是美国在其官方文件中第一次明确威胁使用核武器对付一个无核国家。这一观念完全属于冷战时期的旧思维，也证明了美国仍然把核武器作为其威慑政策的基石。”

应该说，奥巴马的新核战略首先面临的考验就是如何处理伊朗核问题和朝鲜核问题。目前美国与伊朗在核问题上的对抗逐渐升级，朝核问题也止步不前。而奥巴马调整后的核政策中提到，美国不会对遵守《不扩散核武器条

¹ James Kitfield, “Obama’s Nuclear Gambit”, p 1.

² “Remarks by President Obama at new START Treaty Signing Ceremony.

» Kayhan Barzegar, “Nuclear Terrorism, Iran and the NPR”, April 26, 2010 http://www.worldbulletin.net/news_detail.php?id=57644

约》的国家首先使用核武器，其核心仍然是“顺我者昌”，对于胆敢与美国进行对抗的国家，美国并未在不使用核武器的问题上提供任何保障，自然也难以通过改变自身核政策缓解核问题带来的紧张气氛。

3 美国核政策的自身矛盾。美国一方面提出无核化目标，提出一系列核不扩散倡议，但同时又强调核武器在其国家安全方面的作用，强调自己维持一支核威慑力量的必要性。奥巴马一方面要建立“无核世界”，一方面又不放弃首先使用核武器的立场。在2010年的《核态势评估报告》里就表示，不承诺不首先使用核武器。¹ 美国国防部长盖茨强调，美国在削减核武器的同时，将继续致力于地区性导弹防御系统的部署。在安全领域，强调使用核武器是全球核裁军的一个巨大障碍，特别是在动荡的中东地区。使用核威慑力量威胁别的国家也与奥巴马宣称的加强国际和平与安全的目标相矛盾，因为如果威慑被用作威胁因素，其他国家就会认为，使用一切可能的手段来阻止这种威胁是他们的权利，这为他们的自卫政策提供了合法借口。因此，尽管奥巴马声称美国的核立场是为了加强国际安全，但其核立场仍然建立在旧的威慑政策的基础上，只不过为了公共目的进行了一番简单包装而已。正如美国《新闻周刊》政治分析家埃文·托马斯和约翰·巴里所指出的那样，奥巴马似乎陷入了某种“核困境”，他拥有全球无核化的理想主义抱负，但在追求实现无核化目标的同时，却不得不选择保持相当庞大的核力量。²

另一方面，美国虽然强调核恐怖主义对美国国家安全的威胁，但美国的核思维并没有发生太大的变化。布鲁金斯学会资深研究员伊沃·达尔德(Ivo Daalder)和美国大西洋理事会前会长简·洛代尔(Jan Lodal)在《零核世界的逻辑》一文中指出：“在冷战结束近20年后，美国所拥有的核力量架构仍然保持冷战时期美国核力量的所有基本特质。官方的核战略仍然宣称美国的核武器在国防中的‘关键作用’，这一政策存在的问题就是它不能应付美国所面临的真正威胁——核恐怖主义和核武器与技术的扩散。更可能的是，它使这些威胁变得更为危险。美国有必要改变自己的核思维和政策并使之与现在它所面临的已经变化了的威胁相适应。然而，通过奥巴马政府的

¹ Howard LaFranchi, “Obama Summit’s Goal: Keep Nuclear Weapons away from Terrorists”, April 12, 2010 <http://www.csmonitor.com/USA/ForeignPolicy/2010/0412/Obama-summit-s-goal-keep-nuclear-weapons-away-from-terrorists>

² Ibid

2011年战争预算请求和最近公布的四年防务报告和核态势评估报告，以及反恐战争的扩大来看，很显然奥巴马总统并不愿意严重偏离布什总统的不公正和失败的政策。奥巴马总统的军队建设，对伊朗和朝鲜的潜在的核威胁就是“一些明显的例子。”¹

4 美国在应对核恐怖主义方面难以得到其他国家的全面认同。其他国家不可能像美国那样将核安全列为最关注的问题，各国对核恐怖主义威胁的感知也不一样。新的全球规范产生于维持对核材料的积极控制的需求。然而，由于核计划的国际安全含义，总是会产生与主权有关的问题。如同各国在执行联合国 1540 号决议存在意见分歧一样，在执行核峰会所提出的建议时，各国也会存在不同意见。

奥巴马政府的一些反核恐怖主义举措也不可能得到其他国家的完全认同。防止核材料扩散是奥巴马政府反核恐怖主义议程的一个重要组成部分，但这一举措很可能会损害其他国家的利益，从而不被其他国家完全接受。美国国内存在一种把核材料“封存”的说法。奥巴马的核问题顾问和国家安全委员会不扩散高级主管加里·萨莫雷 (Gary Samore) 说：“如果我们把核材料封存起来，我们就从根本上解决了核恐怖主义风险问题。”² 但这一说法没有意识到核材料在民用和军用部门的合法用途（例如在试验室的研究用途），确保核材料的安全和防止核材料落入危险的非法行为手中可能是重点关注，但实现这一目标将更加困难，特别是如果发展中国家意识到他们将为发达国家的安全损失自己的利益和付出代价。”

正是由于奥巴马政府反核恐怖主义政策存在着上述缺点和不足，导致了它对国际反核恐怖主义努力产生了不同影响：一方面，奥巴马政府反核恐怖主义政策加强了美国在核军控领域的话语权，很大程度上扭转了因布什政府忽视核军控所导致的美国在核军控领域影响力下降的局面。同时，奥巴马政

¹ Jack A. Smith, “Terrorism: Cause and Effect”, May 29, 2010 <http://dissentvoice.org/2010/05/terrorism-cause-and-effect/>.

² Howard LaFranchi, “Obama Summit’s Goal: Keep Nuclear Weapons away from Terrorists”, April 12, 2010 <http://www.csmonitor.com/USA/ForeignPolicy/2010/0412/Obama-summit-s-goal-keep-nuclear-weapons-away-from-terrorists>

³ Michael Zenko and Michael Levi, “Three Steps to Reducing Nuclear Terrorism”, January 25, 2010 <http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2010/0125/Three-steps-to-reducing-nuclear-terrorism>

府反核恐怖主义政策努力有助于提高人们对核恐怖主义威胁严重性的认识，有利于各国做出共同努力来遏制核恐怖主义蔓延。奥巴马政府反核恐怖主义中的多边主义也有助于有关国家通过对话与协商，进一步凝聚在核安全领域的共识，从而有助于各国进行包括反核恐怖主义在内的防核扩散合作。另一方面，美国把反核恐怖主义政策作为其夺取在核军控领域的制度霸权并借以维护全球主导地位的手段，这不利于各国在反核恐怖主义方面建立互信，从而不可避免地会妨碍他们在反核恐怖主义方面进一步加强合作。另外，美国反核恐怖主义政策中所存在的双重标准，美国通过其硬实力来实现其反核恐怖主义政策目标，特别是把其反核恐怖主义目标与其所谓“邪恶轴心”国家相联系，并进一步对他们施加压力，不仅使美国在应对核恐怖主义方面得不到这些国家的配合，而且还使美国反核恐怖主义努力所面临的形势更加复杂，这无疑也加大了美国和国际社会反核恐怖主义的难度。

Nuclear Terrorism and the Obama Administration's Nuclear Strategy

Jiang Zhenfei

Abstract: With changes in the international nuclear security environment and increased recognition of the threat presented by nuclear terrorism, in order to enhance America's nuclear arms control institutions and its strategic need for discursive hegemony in this area, to intervene in the domestic politics of other states and to better serve the global and regional strategic needs of the US, the Obama Administration has given anti-nuclear terrorism policy a higher place vis -vis America's nuclear strategy. However, given the narrow nature of how this policy serves America's arms control policy and its discursive hegemony, the following shortcomings are inevitable: the cause and effect relationship is reversed in the Obama administration's anti-nuclear terrorism policy; the objectives of the Obama Administration's anti-nuclear terrorism policy are misguided to an extent; there are internal inconsistencies in the American nuclear policy. Precisely because of these shortcomings, the anti-nuclear terrorism policy of the Obama Administration inevitably impacts international anti-nuclear terrorism efforts in more than one way.

Key Words: Obama Administration; Anti-nuclear Terrorism Policy; Arms Control

Author: Jiang Zhenfei is an Associate Professor in the School of Public Policy and Management of Zhejiang University